

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部。

貳、案由：內政部明知現行公職人員選舉罷免法第 26 條，對犯預備行賄罪之人逃匿致行刑權罹於時效不得再執行刑罰後，是否具該法所定候選人資格，已發生法律適用之重大爭議，具修法之重要性及急迫性，詎該部於 99 年 7 月函復中央選舉委員會日後將研議修法後，歷時 8 年，多次延宕，迄 107 年 2 月始提出該條修正草案，將「行刑權罹於時效消滅而未執行」列為候選人消極資格。然上開期間該法已歷經 8 次修法，該部貽誤修法契機，使犯預備行賄罪之人逃匿致行刑權罹於時效不得再執行刑罰後，利用法律疑義取得候選人資格，有違公平正義原則，核有行政怠惰之違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

曾於民國(下同)100 年間擔任馬英九、吳敦義暨吳育昇淡水聯合競選總部主任委員之前中國國民黨籍蔡錦賢，前犯預備行賄罪，經法院判處有期徒刑確定後逃匿，未入監服刑，俟行刑權罹於時效而不得再執行刑罰後回國，於 99 年及 103 年兩度無黨籍身分參選新北市議員¹，中央選舉委員會(下稱中選會)竟兩度審定其具候選人資格，是否因政黨考量而偏頗失職，有深入瞭解之必要。案經本院向中選會調閱審定蔡錦賢候選人資格過程之完整原卷全宗詳核，並向行政院、內政部、法務部等機關

¹ 新北市第 1 屆、第 2 屆議員選舉公報(第 1 選舉區)，新北市選舉委員會編印。

函詢相關疑義及調閱卷證資料，嗣於 107 年 5 月 31 日詢問中選會時任法政處處長賴○玠、內政部民政司司長林○淇、行政院綜合業務處副處長羅○卿、法務部檢察司主任檢察官古○珍與法制司檢察官賴○清等，曾參與公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)第 26 條適用疑義及修法過程之相關機關人員，已調查竣事。

經查，內政部於 99 年 7 月 29 日針對中選會所提選罷法第 26 條修法建議案，函復將於日後修法納入研議，該部明知該條修法的重要性與急迫性，卻時隔 1 年半，於 101 年 3 月 30 日始函請中選會表示修法意見，復拖延 3 年至 104 年 1 月 6 日始邀請中選會、法務部等相關機關研商選罷法第 26 條修正案，取得「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」修法共識後，又以「須通盤檢討研議」為由擱置，嗣後卻以即刻召開會議研商為由列為施政績效。105 年 11 月 1 日該部召開研商會議，復推翻前次修法決議，其後即未再針對該條研議修法，嗣因立法院內政委員會於 106 年 12 月 27 日初審通過蔡易餘委員提案修法，該部始於 107 年 2 月 13 日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，參酌上開立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，將「行刑權罹於時效消滅而未執行」，增列為候選人消極資格。內政部自 99 年 7 月函復中選會將研議修正選罷法第 26 條後，歷時 8 年，數次延宕，迄 107 年 2 月始增列提出該條修法草案，該部雖稱出於通盤檢討整部法律之修法考量，惟查上開期間選罷法已歷經 8 次修法，該部貽誤修法契機，使犯預備行賄罪之人逃匿致行刑權罹於時效不得再執行刑罰後，利用法律疑義而取得候選人資格，有違公平正義原則，核有行政怠惰之違失。違失之事實及理由，詳述如下：

一、選罷法第 26 條明定：「有下列情事之一者，不得登

記為候選人：一、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經依刑法判刑確定。二、曾犯貪污罪，經判刑確定。三、曾犯刑法第 142 條、第 144 條之罪，經判刑確定。四、犯前三款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。……」按上開規定，犯刑法第 144 條投票行賄罪經判刑確定者，依選罷法第 26 條第 3 款規定終身不得登記為候選人，至犯同第 97 條第 3 項及第 99 條第 2 項之預備行賄罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者（受緩刑宣告除外），則非屬同法第 26 條第 1 至 3 款規定情形，依同法第 4 款規定，為附條件具參選資格，亦即服刑完畢，始得登記為候選人。

- 二、賄選預備罪本質上仍屬行賄罪，僅係行為階段不同，又依司法實務見解，行刑權消滅後，原確定判決所宣告之罪刑仍然存在，賄選預備罪因逃匿致行刑權罹於時效，所生不利效果自應歸責於己，倘容任類此情形得登記為候選人，不僅不符國民法感情，亦與公平正義原則有違。
- 三、行政機關須遵守依法行政原則，法律規定的良窳，直接攸關政府施政的權責，犯選罷法第 99 條第 2 項預備行賄罪者，所為顯已損害選舉之公正性，敗壞選風，為達到端正選風及挑選適當人才擔任公職之重大公益目的，選罷法究竟有無法律漏洞或法律解釋爭議，內政部本應適時檢討，及時妥速修法，方謂善盡主管機關職責。
- 四、內政部 99 年 7 月 29 日函復中選會將研議修正選罷法第 26 條規定，其後時隔 1 年半始於 101 年 3 月 30 日函請中選會表示修法意見，此前未見具體研議修法作為：

經查，中選會於 99 年 7 月 26 日行文內政部，說

明選罷法第 26 條候選人消極資格限制規定，因行刑權罹於時效，致依法不得在執行者究得否參選，未臻明確，亟待修法以杜爭議²。內政部於同年 29 日函復該會：「將於日後研修選罷法及總統副總統選舉罷免法（下稱總統副總統選罷法）時納入研議」³。惟查，內政部遲至 101 年 3 月 30 日始函請中選會對上開兩項選罷法表示修法意見，此前對於該條未有具體研議修法之積極作為。

五、內政部遲至 104 年 1 月 6 日始邀集相關部會研商選罷法第 26 條修正草案事宜，終經協商達成決議「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」，其後竟又以須通盤檢討整部選罷法為由，暫緩提報行政院，拖延近 2 年，復於 105 年 11 月 1 日召開跨部會研商會議推翻前次關於第 26 條修法方式之決議，其後即未見研議該條修法事宜：

（一）經查，內政部遲至 104 年 1 月 6 日始邀集行政院綜合業務處、行政院法規會、法務部、中選會等機關研商選罷法與總統副總統選罷法兩項選罷法第 26 條修正草案事宜，該次會商結果，基於賄選預備犯與既遂犯或未遂犯，本質上皆屬行賄罪，僅係行為階段不同，爰將賄選預備行為列為候選人之消極資格，另考量犯預備賄選罪已納入終身不得參選之條件，為避免民眾因微罪行刑權罹於時效消滅致終身不能參選，爰不予增列行刑權罹於時效消滅為限制參選條件，上開事實有該次研商會議紀錄及內政部民政司同年 1 月 13 日簽呈為憑。依據上開簽呈說明，內政部該次研商會議針對選罷法第 26 條修法草案，已審慎會商行政院綜合業務處、中選會及法

² 中選會 99 年 7 月 26 日中選法字第 09935001091 號函。

³ 內政部 99 年 7 月 29 日台內民字第 0990154467 號函。

務部取得一致性意見，決議「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」⁴，該部民政司並於上開簽呈內說明：「旨揭兩項修正草案，係近日高度受社會各界關注之議題，為彰顯政府貫徹杜絕賄選政策立場，具修法之急迫性……重整後條文亦已送請相關機關協助檢視完竣，為爭取時效……」擬將選罷法第26條修正草案函報行政院核轉立法院審議。案經時任內政部長陳威仁批示「請納入通盤檢討中研議」而擱置。然而，105年5月17日公布之內政部104年施政績效報告竟載：「因應地方公職人員選舉於103年舉行投票後，各界關注選罷法第26條，行刑權因罹於時效而消滅者之參選資格未有明確規範，致使個案利用行刑權罹於時效，規避法律限制參選等爭議，內政部即刻召開會議研商，研擬修法意見。」該部既已擱置卻列為施政績效，前後顯然矛盾。

(二)內政部嗣於105年11月1日啟動選罷法通盤檢討作業，邀集司法院、行政院綜合業務處、行政院法規會、法務部、中選會、臺北市等六都市議會及臺北市政府等機關研商選罷法部分條文修正草案事宜，該次會議修法草案第26條原將犯預備賄選罪，列為候選人消極資格。惟詢據內政部表示：司法院、法務部、中選會及新北市議會，認賄選預備犯相較未遂犯對選舉結果公正性影響較小，復以犯其他刑度較重之罪者，其刑執行完畢後，係仍得參選，如限制賄選預備犯終身不得參選，恐過度限制人民參政權，該部爰參酌上開機關意見，刪除賄選預備犯不得登記為候選人之規定。其後，該部將選罷法部分條文修正草案於106年12月25日函送行政院審

⁴ 中選會於104年1月6日內政部召開之研商會議中發言表示，第5款增列行刑權因罹於時效消滅者不得登記為候選人之規定，為該會建議增修條文。

議，然該修正草案，並未增列行刑權罹於時效而消滅者及賄選預備犯為不得登記為候選人之限制規定。

(三)內政部上開兩次針對選罷法修法之研商會議決議反覆，此據內政部於本院詢問時表示：第2次研商是通盤檢討，且尊重與會機關對於選罷法第26條之修法意見等語。惟核，法務部、中選會等機關前、後二次與會所持意見反覆，不免令人質疑該等機關對於重大修法問題之評估有欠審慎，而內政部第2次研商會議對於選罷法第26條之修法態度亦欠堅決；此外，依內政部104年1月6日研商會議紀錄及內政部民政司同年1月13日簽呈內容，104年研商會議時，選罷法第26條修正草案之所以未將「行刑權罹於時效消滅列為限制參選條件」乃是基於當時決議已將「犯預備賄選罪納入終身不得參選之條件」，爰不增列是項規定，則內政部縱於105年11月1日研商會議中尊重與會機關意見而決議刪除第26條修法草案中有關「賄選預備犯不得登記為候選人之規定」，亦宜再詳予研議評估是否改於該條修法草案增列「行刑權罹於時效而消滅者不得登記為候選人之限制規定」之必要性。

六、內政部迄至107年2月13日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，復參酌立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權時效消滅而未執行，為候選人消極資格」：

(一)內政部106年12月25日函送行政院審議之選罷法部分條文修正草案，並未增列行刑權罹於時效而消滅者及賄選預備犯為不得登記為候選人之限制規定，已詳如前述。

(二)經查，立法院內政委員會於106年12月27日初審

通過立法委員蔡易餘等人提案增列犯內亂罪、外患罪、貪污罪及賄選以外之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定，因行刑權罹於時效消滅，列為候選人消極資格。107年2月13日行政院政務委員羅秉成召開選罷法部分條文修正草案時，該部才參酌立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權時效消滅而未執行，為候選人消極資格」之規定。惟截至本院107年5月31日詢問時，內政部與行政院綜合業務處均表示：該修法草案業經行政院政務委員會會議審查通過，俟行政院院會審議通過，將核轉立法院審議。

(三)有關選罷法第26條候選人消極資格限制規定，因行刑權罹於時效，致依法不得再執行者，究得否參選之法律適用爭議，內政部自99年允諾修法後，歷時8年，遲至107年2月始針對該法第26條提出修法，雖據內政部於本院詢問時陳稱：修法緩慢，係因98年至100年間，以推動不在籍投票為修法重點，101年賡續推動不在籍投票修法作業，且修法須整部選罷法通盤檢討，不宜針對單一法條修法，其他機關又有不同意見等語。惟依內政部民政司上開簽呈內容所示，該部明知選罷法第26條亟待修法，且社會高度關注，攸關貫徹賄選政策，明顯具有修法之急迫性，然而內政部自99年7月函復中選會將研議修正選罷法第26條迄今，選罷法已分別於99年9月1日、100年5月25日、103年5月28日、104年2月4日、105年4月13日、105年12月7日、105年12月14日、107年5月9日歷經8次修法（以上均為修法公布日期），內政部推動修法時程牛步緩慢，實難認積極妥適。

七、綜上，內政部於99年7月29日針對中選會所提選罷

法第 26 條修法建議案，函復將於日後修法納入研議，該部明知該條修法的重要性與急迫性，卻時隔 1 年半，於 101 年 3 月 30 日始函請中選會表示修法意見，其後復拖延 3 年至 104 年 1 月 6 日始邀請中選會、法務部等相關機關研商選罷法第 26 條修正案，取得「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」修法共識後，又以須通盤檢討研議為由擱置，嗣後卻以即刻召開會議研商為由列為施政績效。105 年 11 月 1 日研商會議復推翻前次修法決議，其後即未對該條研議修法，嗣因立法院內政委員會於 106 年 12 月 27 日初審通過蔡易餘委員提案修法，該部始於 107 年 2 月 13 日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，參酌上開立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權時效消滅而未執行，為候選人消極資格」，內政部自 99 年 7 月函復中選會將研議修正選罷法第 26 條後，歷時 8 年，多次延宕，迄 107 年 2 月始增列該條修法草案，該部雖稱遲未提出該條修法草案乃出於通盤檢討整部選罷法之修法考量，惟查該期間選罷法已歷經 8 次修法，該會貽誤修法契機，核有行政怠惰之違失。

綜上所述，內政部於 99 年 7 月 29 日針對中選會所提選罷法第 26 條修法建議案，函復將於日後修法納入研議，該部明知該條修法的重要性與急迫性，卻時隔 1 年半，於 101 年 3 月 30 日始函請中選會表示修法意見，其後復拖延 3 年至 104 年 1 月 6 日始邀請中選會、法務部等相關機關研商選罷法第 26 條修正案，取得「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」修法共識後，又以須通盤檢討研議為由擱置，嗣後卻以即刻召開會議研商為由列為施政績效。105 年 11 月 1 日研商會議復推翻前次修法決議，其後即未對該條研議修法，嗣因立法院內政委

員會於106年12月27日初審通過蔡易餘委員提案修法，該部始於107年2月13日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，參酌上開立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，將「行刑權罹於時效消滅而未執行」，增列為候選人消極資格，內政部自99年7月函復中選會將研議修正選罷法第26條後，歷時8年，多次延宕，迄107年2月始增列該條修法草案，該部雖稱遲未提出該條修法草案乃出於通盤檢討整部選罷法之修法考量，惟查該期間選罷法已歷經8次修法，該會貽誤修法契機，使犯預備行賄罪之人逃匿致行刑權罹於時效不得再執行刑罰後，利用法律疑義而取得候選人資格，有違公平正義原則，核有行政怠惰之違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

調查委員：陳師孟、蔡崇義